دور مفهوم التزام السلطات الاتحادية في وحدة البلاد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

The Role of the Concept of Federal Authorities' Commitment in the Unity of the Country in the 2005 Constitution of the Republic of Iraq

م. م سندس عمران محمد سعيد الطريحي [١]

Asst. Lect. Sundus Imran Mohammed Saeed Al-Turayhi

الخُلاصة

ان طبيعة الحياة البشرية الاجتماعية وردت أهمية وجود السلطة لأنها عامل لاستقرار لكل مناحي الحياة وعدمها تكون سبباً للانفلات الأمني واشاعة الفوضى واللامبالاة في مرافق الحياة ويهدف هذا البحث إلى تحليل مفهوم التزام السلطات الاتحادية في الحفاظ على وحدة البلاد، وهو التزام جوهري لتحقيق استقرار الدولة وضمان استمرارية تكاملها السياسي والاجتماعي، ويُركز البحث على استعراض الإطار القانوني والمؤسسي الذي يحكم دور السلطات الاتحادية في الحفاظ على وحدة الدولة، مع تسليط الضوء على التحديات التي تواجهها في هذا السياق، خاصةً في الدول التي تتبنى النظام الاتحادي. يتمحور البحث حول تحليل العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية على المستوى الاتحادي ودورها في تقوية

١- جامعة كربلاء – مركز الدراسات الإستراتيجية Sundus.i@uokerbala.edu.iq

مؤسسات الدولة وتعزيز الانسجام بين الأقاليم والمحافظات. فالسلطات الاتحادية في العراق مازالت تُعاني من تحديات جدية في أداء دورها للحفاظ على وحدة البلاد بسبب غياب التوازن في توزيع الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والإقليمية، وضعف تطبيق النصوص الدستورية التي تحمي المبادئ الدستورية التي نصت عليها وفقاً للدستور وحماية حقوق الانسان على أساس قانوني. فلابد من ضمانات وحماية حقوق الانسان والحفاظ على حرياتهم بانتظام والتزام السلطات بالتشريعات والياتها والرقابة على القوانين من خلال المشرع العراقي وما حدده من مبادئ أساسية للحفاظ على وحدة البلاد كما في المادة الأولى من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ولكن لعدم وجود نظام مؤسساتي رصين وكذلك لتعارض النظام في المادة (١) نفسها نيابي برلماني حيث هناك تداخل وغموص في النظام البرلماني حيث هو نظام من نوع خاص أخذ من عدة أنظمة متداخلة مما أدى الى تداخل في الاختصاصات وتعارضها مما دعا السلطات الثلاث الى تعارض اختصاصاتهم.

الكلمات المفتاحية: التزام السلطات الاتحادية، وحدة البلاد، النظام الاتحادي، دستور العراق ٢٠٠٥، السيادة الوطنية، التكامل الوطني، التحديات الفيدرالية.

Abstract

The social nature of human life has highlighted the importance of authority, as it serves as a vital factor in all aspects of life. In its absence, security lapses occur, and chaos and negligence spread throughout societal functions. This research aims to analyze the concept of the federal authorities' commitment to preserving the unity of the country, which is a fundamental obligation to achieve state stability and ensure the continuity of its political and social integration. The study focuses on examining the legal and institutional framework governing the role of federal authorities in maintaining national unity, with an emphasis on the challenges they face in this regard, particularly in countries adopting a federal system.

The research revolves around analyzing the relationship between the executive, legislative, and judicial authorities at the federal level and their role in strengthening state institutions and enhancing harmony among regions and provinces. In Iraq, federal authorities continue to face significant challenges in fulfilling their role to preserve the unity of the country due to the imbalance in the distribution of powers between the federal and regional governments and the weak implementation of constitutional provisions that safeguard constitutional principles and protect human rights on a legal basis.

It is essential to ensure guarantees for protecting human rights, preserving freedoms consistently, and committing the authorities to enforce legislation, mechanisms, and law oversight through the Iraqi legislator and the fundamental principles outlined to maintain the country's unity, as stated in Article 1 of the 2005 Iraqi Constitution. However, the

lack of a solid institutional system, along with conflicts arising from the parliamentary nature of the system outlined in Article 1, has led to overlaps and ambiguities in the parliamentary framework. This unique system, which integrates elements from various governance models, has resulted in jurisdictional overlaps and contradictions, causing conflicts among the three branches of government.

Keywords: Federal Authorities' Commitment, National Unity, Federal System, Iraqi Constitution 2005, National Sovereignty, National Integration, Federal Challenges.

المقدمة

أولاً: موضوع البحث

القانون الدستوري هو مجموعة قواعد قانونية تحدد نظام الحكم وتكوين السلطات فيه، وتحديد الصلاحيات وكيفية ممارستها لهذه الصلاحيات حيث ان اختلاف النظم السياسية في الدول لا يؤدي الى تشابه أو اختلاف النظم السياسية في الدول لا يؤدي الى تشابه او اختلاف النصوص الدستورية مما يعني ان القانون الدستوري نظام حكم ومبادئ للدستور تحمل من السمو والعلو ما يعطي هذه السلطات العلوية ولتدرج القواعد القانونية بصورة هرمية تؤدي الى الالتزام لسلطات الاتحادية بحكم القوانين العلوية لضمان المبادئ الأساسية الدستورية وحماية حقوق الانسان وفق أسس دستورية وتشريعية في المحافظة على وحدة البلاد لاي دولة وتعزز بآليات تشريعية ورقابية على القوانين من خلال التمثيل النيابي والتشريع الوطني لتعزيز وحدة البلاد ورقابة السلطات القضائية لمدى تطبيق القوانين وكما سنبحثها في بحثنا هذا:

ثانياً : مشكلة البحث:

يمكن تلخيص مشكلة بحثنا في كون السلطات الاتحادية في العراق مازالت تُعاني من تحديات جدية في أداء دورها للحفاظ على وحدة البلاد بسبب غياب التوازن في توزيع الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والاقليم، وضعف تطبيق النصوص الدستورية التي تحمي المبادئ الدستورية التي نصت عليها وفقاً للدستور وحماية حقوق الانسان على أساس قانوني الذي يؤكد على وحدة الدولة. يؤدي هذا إلى تصاعد النزاعات بين السلطات الاتحادية والمحلية حول الموارد، السياسات العامة، وإدارة الأقاليم، مما يهدد استقرار البلاد ووحدة أراضيها. ولذلك ستطرح أسئلة مفترضة وهي:

١. ما مدى التزام السلطات الاتحادية بالنصوص الدستورية الخاصة بوحدة البلاد؟
٢. كيف تسهم النزاعات بين الحكومة الاتحادية والاقليم في إضعاف وحدة العراق؟
٣. ما هي الأطر القانونية والدستورية التي يمكن تعزيزها لضمان وحدة البلاد؟

ثالثاً : اهمية البحث:

تأتي أهمية البحث للدراسة القانونية من خلال ضمانات وحماية حقوق الانسان والحفاظ على حرياتهم بانتظام والتزام السلطات بالتشريعات والياتها والرقابة على القوانين من خلال المشرع العراقي وما حدده من مبادئ أساسية للحفاظ على وحدة البلاد كما في المادة الأولى من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ولكن لعدم وجود نظام مؤسساتي رصين وكذلك لتعارض النظام في المادة (١) نفسها نيابي برلماني حيث هناك تداخل وغموض في النظام البرلماني حيث هو نظام من نوع خاص أخذ من عدة أنظمة متداخلة مما أدى الى تداخل في الاختصاصات وتعارضها مما دعا السلطات الثلاث الى تعارض اختصاصاتهم فاصبح هناك عدم قدرة السلطات بالالتزام بالقوانين لعدم قدرتها من وضع اليات واضحة لتنظيم صلاحياتها مما يؤدي الى تعارض لهذهِ القوانين وتداخل بالاختصاصات مما يؤدي الى عدم التزام السلطات باختصاصاتها. ولأهمية هذه التحديات فتكون معالجتها تُعد ضرورية للحفاظ على استقرار العراق، ومنع تفكك الدولة، وتعزيز العدالة الاجتماعية بين جميع مكوناتها.

رابعاً : منهجية البحث

منهجية وهيكلية البحث : تم اعتماد المنهج التحليلي للنصوص القانونية الدستورية والتشريعية ذات العلاقة على مبحثين بحثنا في اوله عن مفهوم التزام السلطات الاتحادية بالحفاظ على وحدة البلاد. اما المبحث الثاني فبحثنا فيه عن الأساس الدستوري لالتزام السلطات الاتحادية في الحفاظ على وحدة البلاد وحالات التزامها والرقابة عليها وكما يأتي:

خامساً: هيكلية البحث

المبحث الأول : مفهوم التزام السلطات الاتحادية وآليات التشريع

الانسان مدني بطبعه ويميل الى الاجتماع ولا يمكن تصور الانسان يعيش منفرداً وهو يحتاج الى واعظ يعظه وسلطان يحكمه وينظم له مرافق حياته وينظم له أموره ويقضي حاجاته فهو لا يتصور ان يقضي جميع أموره بمفرده وهي فطرة وغريزة مركزة فيها وهي من دواعي الاستقرار والاستمرار الاجتماعي ، وهذه الحتمية الاجتماعية للإنسان مع غيره تنشأ علاقات بين الافراد مما يستلزم وجود قواعد لتنظيم تلك العلاقات والمنظم لهذه الأمور يسمى بالسلطة وهي تعمل على تطبيق أحكام الله في الأرض واسلمة الحياة برمتها وتحقيق أهداف وأغراض من يقع تحت سلطانه عليه من اللازم بضرورة السلطة في كل مجتمع مهما كانوا قلة او كثر، ولا يوجد نظام بدون سلطة.

فالسلطة تعني النظام والانتظام (للسلطة أنواع من حيث مصدرها، فثمة سلطة دينية، وغيرها مدنية، سلطة طبيعية، سلطة الأهل على الأولاد وعرفية" سلطة المعلم على التلاميذ، سلطة مطلقة أو مستبدة أو

سلطة ديمقراطية، سلطة الشعب)[٢] ، وان السلطة بالمنظور الإسلامي سلطة مدنية في ذاتها، ومصدرها هو (الكتاب والسنة) وهي تختلف جذرياً مع السلطة الدينية الموجودة في أوربا في القرون الوسطى وكذلك النظرية الإسلامية للسلطة تختلف عن النظريات الوضعية من حيث سبب وجودها ووظيفتها. لذا سيتم تقسيم هذا المبحث على مطلبين وسنبحث في المطلب الأول المفهوم اللغوي والاصطلاحي ومبرراته وبحثنا حول اليات التشريع والرقابة على القوانين في مطلب ثانٍ وكالاتي:

المطلب الأول : المفهوم اللغوي للسلطة الاتحادية والاصطلاحي ومبرراته:

تتجلى أهمية وجود السلطة في تنظيم حياة الأفراد والمجتمع، إذ تحميهم من الفوضى والانفلات الأمني وتضمن استقرار العلاقات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. وتعد السلطة ضرورة حتمية مثل القانون، وتختلف أشكالها وفق المرجعيات الفكرية للمجتمعات، فقد تكون مدنية، دينية، أو ديمقراطية. يتوقف نجاح السلطة على قدرتها في تلبية تطلعات الشعب، وتحقيق التوازن بين السيادة القانونية والسياسية. الدولة المستقرة ذات المؤسسات الراسخة تحقق هذا الهدف بفعالية أكبر مقارنة بالدول الناشئة التي تعاني الاضطرابات. في الفكر الإسلامي، تأسيس السلطة يرتبط بتنظيم خلافة الناس في الأرض وفق إرادة الله وعليه سنبحث في هذا المطلب فرعين وكما يأتي:

الفرع الأول : المفهوم اللغوي والاصطلاحي للسلطة الاتحادية:

أولاً: المفهوم اللغوي للسلطة الاتحادية: لنتّعرّف على مصطلح السلطة لابد من اتباع الأسلوب التقليدي الذي يرّجع المصطلح الى مصدره والمعنى المركزي له في القواميس والمعاجم اللغوية ومعرفة اشتقاقات المصطلح تقودنا الى الاطلاع على تطبيقه في التاريخ والتراث، واطلاقاته واستخداماته (فالسلطة اسم من السلطان والسلطان: الوالي، وجمعه سلاطين، والسلطان: صاحب الحجة، أو صاحب الشدة والحدة والسطوة، أو صاحب القدرة، والسلطان من السليط ما يضاء به)[٣] ، وعند الرجوع الى أوسع معاجم اللغة نجد أربعة معانٍ اشتقت منها كلمة سلطان وهي:

١. الحجة والبرهان ولا يجمع بهذا المعنى، لإنه يعامل معاملة المصدر وسمّي الخليفة سلطاناً لأنه ذو حجة بها تقتنع الرعية، ولها تخضع.

٢. الشدة والحدة والسطوة، فسلطان كل شيء حدته وشدته وسطوته وسمّي الوالي سلطاناً لما يتمتع به من شدة وحدة وسطوة.

---

٢ – ثاوات محمد امين القرداعي، المبادئ المتعلقة بالسلطة في نظام الحكم الإسلامي، دار الكتب القانونية مصر – مطابع شتات –٢٠١٠، ص١٩.

٣ – ابن منظور، الجزء ١٥، دار صادر بيروت، ١٩٩١، ص١٨٦٦.

٣. القدرة فمن جعلت له قدرة فهو في اللغة ذو سلطان، كقولك قد جعلت له سلطاناً على أخذ حقي من فلان، أي قدرة.

٤. السليط، وهو ما يضاء به، والسلطان كالمصباح يضيء به الأرض، ويستنير به الناس[٤].

وهذه المعاني اللغوية تعد الأساس المتين للمعنى الاصطلاحي الذي سنبحثه بالفقرة الاتية :

ثانياً: المفهوم الاصطلاحي:

لا يكتمل كيان الدولة ولا يكفي لقيامها وجود افراد مجتمعين وتستقر بإقليم معين باستمرار وانما يستلزم لنشوئها قيام هيئة سياسية عليا تشكل من الشعب وتباشر السلطة لحكم الشعب وتشرف عليه وترعى مصالحه وتدير اقاليمه وتحميهم وتطورهم وتنظم الاستفادة القصوى من ثرواته.

فالدولة قبل كل شيء هي سلطة عامة وتظهر صورتها الرسمية بالتشريع والتنفيذ والقضاء وظهر الجيش والشرطة وهم الأدوات او الوسائل الرئيسية لقوة السلطة كما تساهم باقي أجهزة الدولة الداخلية والخارجية وبصورة نسبية مباشرة وغير مباشرة في تحقيق وظائفها الأساسية الداخلية والخارجية[٥]، ويعتقد الفقهاء ان سلطة الدولة سواء كانت بيد مفرد او جماعة يجب ان تكون قادرة على ان تتولى إدارة شؤون الجماعة وان تبسيط سلطاتها على الإقليم الذي تحكمه بما لا يسمح بوجود سلطة أخرى منافسة لها سواء في سياستها الداخلية او الخارجية وكذلك لا يفترض اقتران قيام السلطة برضاء السكان او عدمه مادامت تستطيع الزام جميع الافراد لصالح الجماعة ولو بالقوة او القسر ان اقتضى الحال[٦] ، مع ملاحظة ان الفقه متفق تقريباً على ان السلطة لا تتمثل بالقوة المادية لوحدها وانما يجب ان يكون هناك اعتقاد من قبل المحكومين بأن السلطة هي التي توفر لهم من مجموعهم ما يحتاجون اليه من أمن مادي وتفي أي تقترب بارضاء الجماعة.

هذا من ناحية فقهية اما السلطات الاتحادية من ناحية قانونية فنصت المادة ٤٧ من الدستور في الباب الثالث عنها ب "تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات" [٧]، اما المادة (٤٨) بينت السلطة التشريعية بنصها "تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النوّاب ومجلس الاتحاد"، ونصت المادة (٦٦) بأن "تتكون

---

٤ – أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكتوم – ابن منظور الافريقي المصري –، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، مؤسسة الأعلمي للمطبوعات، بيروت، لبنان، ٢٠٠٥ م، ص١٨٦٦، لسان العرب، وتاج العروس.

٥ – د. غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري – دراسة مقارنة للنظام الدستوري في دولة الامارات العربية المتحدة، مكتبة الجامعة الشارقة، عمان– الأردن، الطبعة الأولى،٢٠٠٩، ص٣٠.

٦ – د. محمد علي ال ياسين، القانون الدستوري والنظم السياسية، بغداد، ١٩٦٤، ص١٤٥.

٧ – اعداد د. مصدق عادل طالب، دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، دار السنهوري، بيروت–٢٠١٦، ص٢٦.

السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون"، اما نص المادة (٨٩) قضت بأنه "تكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية وجهاز الادعاء العام، وهيئة الاشراف القضائي والمحاكم الاتحادية الأخرى، التي تنظم وفقاً للقانون".

الفرع الثاني : مبررات التزام السلطات الاتحادية :

يرجع الفضل في استخلاص التزام السلطات الاتحادية بالقانون الى مبدأ التدرج الهرمي للقواعد القانونية التي نادت به المدرسة النمساوية وعلى رأسها Kelson Merkle، وبمقتضى هذه الفكرة يتكون البناء القانوني للدولة من عدة عناصر غير متساوية ومتعادلة وتتفاوت بقوتها وسموها كما ذكرنا ببناء هرمي تستمد العنصر الأدنى مرتبته من الأعلى مرتبة وقوته القانونية في إطار التشريع الذي يعلوه [٨] ، فلا تكتسب القاعدة القانونية قيمتها الا اذا كانت مبنية على قاعدة اعلى منها ومؤدى ذلك ان الدستور يشكل قمة هذا الهرم لأنه يؤسس السلطة العامة في الدولة ويسن العمل فيها، ويضع الضوابط العامة للسلطة لذلك فانه يعد الضمانة الأولى لخضوع الدولة للقانون.

وهناك اعتباران شكلي وموضوعي لتدرج القواعد القانونية وحسب الهيئة التي تصدره لذلك سنقسم هذا الفرع على فقرتين هي:

اولاً: حماية المبادئ الدستورية :

ان لتدرج القواعد القانونية التي تصدره الهيئة او السلطة التأسيسية الناجمة عن سيادة الأمة وتتجسم فيها لذلك تُعد اعلى مرتبة من السلطة التشريعية التي تصدر القانون العادي وفقاً لما يرسمه الدستور الصادر من السلطة التأسيسية الأعلى وهو أعلى سلطة بدورها تعلو السلطة التنفيذية التي تصدر التشريع الفرعي وبالتالي هي اهم أجهزة الدولة وتمثيل الإرادة الشعبية وذلك لانتخاب كل او بعض أعضائها من الشعب ووظيفة السلطة التنفيذية الأساسية هي العمل على تنفيذ التشريعات المختلفة والقيام بأعمال الإدارة اليومية وهكذا تكون السلطات جميعها داخل الدولة ملزمة باحترام قواعد الدستور التي تشكل اسمى القواعد في مدارج النصوص التشريعية المكونة للبناء القانوني الهرمي ويبنى على أساس مدى التفاوت في شدة الإجراءات التي يتطلبها صدور قانون عادي فالنصوص الدستورية تسمو وتعلو على التشريعات الفرعية التي تصدرها السلطة التنفيذية والتي تكون أقل شأناً ومرتبة من التشريعات العادية وبالتالي يكون الدستور أعلى مرتبة ودرجة من التشريع العادي الذي بدوره اعلى مرتبة من التشريع الفرعي وهذا وفقاً للمعيار الشكلي اما

٨ – د. أشرف فايز اللمساوي، المبادئ الدستورية في التشريعات الوطنية، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة– مصر، ص٢٦.

المعيار الموضوعي فان قواعد الدستور تختص بتحديد شكل نظام الحكم في الدولة كما في المادة (١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وبالتالي تم تحديد نظام الحكم فيه بالإضافة الى إعطاء الدستور العلوية من خلال إعطائه الضمانة والحماية لوحدة العراق [٩] .

وقواعد الدستور ايضاً تنشئ السلطات العامة، وتوضح حدود الاختصاص لها وأسلوب ممارسة تلك الاختصاصات بالإضافة الى الضمانات لحقوق الانسان والافراد الأساسية [١٠] كما سنبحثها في الفقرة الأخرى .

ثانياً: حماية حقوق الانسان

ان وثيقة الدستور بما تضمنه من قواعد اسمى قيمة واعلى درجة من أي قواعد قانونية أخرى وكما اوضحناها في الفرع السابق فأن أسلوب ممارسة السلطات لاختصاصاتهم تحتاج الى ضمانات لحقوق وحريات الافراد فالدستور يرسم حدود التشريع العادي ويخضع لقيود معينة يلتزم بها المشرع العادي ولا يتخطاها لضمان حقوق وحريات الافراد الأساسية لذا يكون لوثيقة الدستور بما تضمنه من قواعد اسمى قيمة وأعلى درجة من أي قاعدة قانونية أخرى بحيث يخضع للدستور كل ما يصدر في الدولة من قوانين وتشريعات متسمة بالعموم والتجربة وتمثل القوانين الاصلية التي يجب ان لا تخرج على قواعد الدستور او تخالفها وهي تشمل المرتبة التالية للنصوص الدستورية[١١] كما توجد تشريعات فرعية تسمى لائحة تشعب الى أنواع متعددة تصدرها السلطة التنفيذية وتهدف الى تنفيذها بصفة أساسية ويقتضي الانسان القانوني عدم مخالفة تلك التشريعات الفرعية–اللوائح–التشريع العادي (القوانين) التي بدورها لا تخالف التشريع الاسمى وهو الدستور لان القانون الأعلى وعلى أساس المعيار الشكلي والموضوعي الواردين الذكر تكتسب القاعدة القانونية قيمتها وفقا لمدى موافقتها او مخالفتها للتشريع الأعلى منها مرتبة فاذا صدر قانون مخالف لأحكام الدستور فيكون معدوم القيمة القانونية لان السلطة التشريعية تكون قد تجاوزت للحدود التي رسمها لها الدستور نظراً لكونه ينشأ السلطات العامة[١٢] او يحدد اختصاصاتها التي يجب ان تعمل في حدودها فيبطل القانون الذي يصدر مخالفا للدستور وتقرير مدى الموافقة او المخالفة هو ما يعرف برقابة القضاء على دستورية القوانين .

---

٩ – المادة – ١ –، الباب الأول: المبادئ الدستورية نصت: – جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي، برلماني، ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق – .

١٠ – د. أشرف فايز اللمساوي، المبادئ الدستورية في التشريعات الوطنية، مصدر سابق، ص ١٣.

١١ – مصدر نفسه، ص١٣.

١٢ – د. ثروت، القانون الدستوري وتطوير الأنظمة المعاصرة –دار النهضة العربية– ط١٩٧٢–ص٦٢ وما بعدها.

والتي تعد صمام الأمان لعدم انحراف أي سلطة عن حدود اختصاصها وكذلك لضمان عدم انحرافها عن الالتزام القانوني تأكيد بما يكلفه الدستور من الحقوق والحريات لكل الافراد وما يعلنه من مبادئ تتجسد فيها سيادة الامة [١٣]

ويتضح مما سبق ان مبدأ تدرج القواعد القانونية هو قدسية نصوص الدستور وهو المبرر لالتزام السلطات الاتحادية بالقوانين وعلو القانون التشريعي الوارد في الدستور على كل ما يصدر من قوانين في الدولة فيبطل كل اجراء ينفذ مخالفاً لإحكامه او متجاوزاً لما يرسمه من حدود او يضعه من قيود ومن خلال التزام الكافة بما فيهم السلطات والافراد على السواء بما ورد في وثيقته فاذا تعارض نص قانوني عادي او فرعي مع قاعدة دستورية وجب تطبيق هذه الأخيرة بحكم سموها وعلوها على النصوص الأخرى سواء كانت واردة في قانون عادي ،او تضمنتها لائحة موجودة على قمة التدرج القانوني الهرمي[١٤] ، مما يبرر التزام السلطات كافة بالأفراد ايضاً لحماية حقوق الانسان وحرياته وكما سنتدرج به أساس دستوري لالتزام السلطات وفق أسس مبدئية أساسية ودوليه ودستورية وتشريعية بشي من التفصيل بالمبحث الثاني.

المطلب الثاني : اليات التشريع والرقابة على القوانين

سوف نتطرق في مطلبنا هذا الى فرعين نبحث في أحدهما عن دور البرلمان في تعزيز وحدة البلاد ونبحث في الاخر عن التحديات التي تواجه الوحدة الدستورية وكما يأتي:

الفرع الأول : دور البرلمان في تعزيز وحدة البلاد

أستقرت في التنظيم الدستوري مفاهيم معينة لتنظيم العلاقة بين السلطات، مستقاة من مبدأ الفصل بين السلطات وما يرتبه من استقلال لكل سلطة من السلطات العامة في الدولة بالوظيفة التي اسندها اليها الدستور، فلا يجوز لها ان تجاوزها الى وظيفة سلطة أخرى.

ورتب المبدأ بدوره اثاراً قانونية على هيكلية بناء كل من السلطتين التنفيذية والتشريعة وكقاعدة عامة لا يعني الفصل الجامد بين السلطات وانما التعاون والرقابة بين هذه السلطات وهو ما نجده واضحاً في النظام البرلماني بشكل إيجابي ومن أمثلة الدساتير المعاصرة التي تبنت النظام البرلماني هو دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ولكن الإشكالية التي وقع فيها المشرع الدستوري ليس حين تبنيه الصريح للنظام البرلماني لكن لاقتباسه بعض مظاهر النظامين الرئاسي وحكومة الجمعية النيابية مما سيؤدي الى صعوبة في تكييف العلاقة بين السلطات العامة في الدولة حيث يؤدي الى اختلال التوازن بين ممارسة السلطتين التنفيذية والتشريعية

---

١٣ – د. سعاد الشرقاوي– القانون الدستوري– دار النهضة العربية –١٩٧٥، ص ١٧٩.

١٤ – د. محمد عبد الحميد أبو زيد– مبادئ القانون الدستوري– دار النهضة العربية، ط١٩٨٧– ص٢،٣.

مما يتعارض مع النظام البرلماني الأصل مما يؤثر على وحدة البلاد. لذلك سنبحث في فقرتين وهي التمثيل النيابي والتشريع الوطني وكما يأتي:

اولاً: التمثيل النيابي

وجود الدستور يعد الضمانة الأولى في قيام الدولة القانونية لأنه يعني قيام نظام في الدولة فهو الذي ينشأ السلطات العامة ويحدد اختصاصاتها ويبين قواعد ممارسة السلطة فيها ووسائل وشروط استعمالها والدستور أسمى من الهيئات الحاكمة لأنه يحدد طريقة اختيارها ويبين سلطاتها والقيود المفروضة على ممارستها لهذه السلطات بالتالي السلطات تكون بطبيعتها مقيدة لأنه هو الذي أنشأها ونظمها وبين اختصاصاتها.

والدستور وحده لا يعني قيام حكم ديمقراطي فلا يكفي لقيام الدولة القانونية فإقرار مبدأ الفصل بين السلطات فصلاً عضوياً يجعلها متساوية ومستقلة فلا تعد مجرد هيئات تابعة وثانوية وبالتعاون والتبادل بينهما في الاختصاصات فهذا المبدأ يعد من الضمانات الهامة لحقوق الافراد وحرياتهم ولالتزام الحكام بالقانون فالحرية لا توجد الاّ عندما لا يساء استعمال السلطة فهذا المبدأ يحول دون تحقيق ذلك. حيث يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات ضرورة تخصيص هيئات الدولة في وظائف وأعمال محددة تتولى القيام بها مع مراعاة ضرورة الحفاظ على وحدة الدولة أي قيام علاقة بين السلطات لتمثيل كيان قانوني واحد وهو الدولة. ويجعل العلاقة قائمة على التعاون والتبادل مع الاحتفاظ بالمساواة بين السلطات والبعض الاخر يتشدد في درجة الانفصال ويتبنى الاستقلال التام بين السلطات او الفصل الجامد غير المرن[١٥]. إن توزيع السلطة لا يُقصد به تقسيم الوظائف بشكل صارم، بل يشير إلى وجود توجهات مختلفة تهدف إلى تحقيق التوازن بين الهيئات الحاكمة. وبالتالي، فإن توزيع السلطة لا يعني بالضرورة الفصل التام بين السلطات، بل يعكس آلية تنسيق وتكامل تهدف إلى تعزيز فاعلية النظام السياسي وضمان عدم تركيز السلطة في جهة واحدة. إن العلاقة بين الهيئات المختلفة قد تعتمد على مبدأ التدرج الهرمي بدلاً من التعاون والتكامل، مما يجعل الفصل بين السلطات مرتبطاً بطبيعة العلاقة بينها. هذا الفصل يرفض التدرج الهرمي ويؤكد على استقلالية الهيئات الحاكمة، وهو ما قد ينعكس بشكل مباشر على وحدة البلاد، نظراً لتأثيره على توزيع الصلاحيات وتحقيق التوازن في ممارسة السلطة. المبدأ معنى أوسع توزيع السلطة وهو تعدد الهيئات الحاكمة وبالتالي اتجهت إرادة السلطة التأسيسية الاصلية في العراق نحو تحصين النظام البرلماني الذي أدرج ضمن المبادئ الأساسية في مواجهة أي تعديلات يمكن ان تطرأ على وثيقة الدستور أذ نص الدستور الصادر عام ٢٠٠٥ في المادة (١٢٦)[١٦] كالاتي :

---

١٥ – د. رافع خضر صالح شبرّ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق– مكتبة السنهوري بغداد– العراق، ٢٠١٢، ص١٧.

١٦ – م – ١٢٦ – من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

أولاً: لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (٥/١) أعضاء مجلس النواب/ اقتراح تعديل الدستور.

ثانياً : لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور الا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين وبناء على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام.

ثالثاً : لا يجوز تعديل المواد الأخرى غير المنصوص عليها في البند (ثانياً) من هذه المادة الا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام.

رابعاً: لا يجوز اجراء أي تعديل على مواد الدستور من شأنه ان ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية الا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة اغلبية سكانه باستفتاء عام.

خامساً: أ- يُعدُّ التعديل مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند (ثانياً) و (ثالثاً) من هذه المادة في حالة عدم تصديقه.

ب- يُعدُّ التعديل نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

ومن خلال تحليل مضامين النص الدستوري يتضح ان المشرع في البند (اولاً) من المادة (١٢٦) قد منح رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او لخمس (٥/١) أعضاء مجلس النواب حق اقتراح تعديل الدستور.

ألا انه في البند (ثانياً) أورد قيوداً موضوعية وزمنية على السلطة المختصة بالتعديل حيث منع –كأصل عام – تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور.

هو من بين المبادئ الأساسية التي تضمنها المادة ووحدة البلاد الأولى من الدستور والتي تتحصن في مواجهة أي تعديل يمكن ان يطرأ على وثيقة الدستور.

يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات بوصفه اساساً في ممارسة السلطة وتحصنه في مواجهة التعديل يشمل قيدين موضوعي وزمني فالموضوعي يشمل النظام البرلماني ومبدأ الفصل وما يتصل بها من نصوص نظمت ممارسة السلطة والاسس العامة للنظام البرلماني ومرتكزاً له وتوزيع الاختصاصات بين السلطات العامة الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية ومجالات التعاون والتأثير المتبادل بينهما اما الزمني مقتضاه ان يتحقق الحظر الموضوعي من نفاذ الدستور وانتهاء المدة القانونية المقررة لدورتين انتخابيتين و وفق قواعد

إجرائية، فالحظر الذي ثبنته المادة (١٢٦) حظر مؤقتاً ومحدداً بفترة زمنية فالنص الدستوري يجيز التعديل بالنصوص المتعلقة بالمبادئ الأساسية الواردة في الدستور ويحظى هذا التعديل الدستوري[١٧] المقترح بموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه وموافقة الشعب بالاستفتاء ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام.

ثانياً: التشريع الوطني

ان البناء القانوني في الدولة يعتمد على مبدأ تدرج القواعد القانونية ويشبه البناء الهرمي ويتكون من عدة درجات يعد كل منها اساساً للقاعدة الأدنى منها مرتبة وتطبيقاً للقاعدة الأعلى درجة ومؤدي ذلك ان الدستور يمثل الأساس الشرعي لكل الأنظمة القانونية في الدولة ويعد قانون القوانين فيها والذي لا يجب ان يتجاوزه او يخالفه التشريع العادي الأدنى مرحلة منه في الهرم القانوني كما ان التشريع الفرعي لا يمكنه مخالفة التشريع العادي لأنه يستمد منه قوته.

وانما يمكن للتشريع الاحدث في المرتبة الواحدة – ان يعدل او يخلف تشريعاً فرعياً اخر من درجته نفسها– سابقاً عليه في صدوره [١٨] وقد يتبنى هذا التدرج على اعتبارين أحدهما شكلي والأخر موضوعي:

الاعتبار الشكلي:

يقضي التدرج للقواعد القانونية يكون وفقاً لتدرج الهيئة التي تصدره ولما كانت السلطة التأسيسية التي تصدر الدستور ناجحة عن سيادة الامة وتتجسم فيها فتعتبر اعلى مرتبة من السلطة التشريعية بدورها تعلو السلطة التنفيذية التي تصدر التشريع الفرعي وذلك لكون السلطة التشريعية من اهم أجهزة الدولة ، وتمثل الإرادة الشعبية و ذلك لانتخاب أعضائها من الشعب وكذلك وظيفة السلطة التنفيذية الأساسية هي العمل على تنفيذ التشريعات المختلفة والقيام بأعمال الإدارة اليومية وهي في سبيل ذلك تصنع التشريعات الصادرة من السلطة التشريعية موضع التنفيذ [١٩] وهكذا تكون السلطات جميعها داخل الدولة ملزمة باحترام قواعد الدستور التي تشكل اسمى القواعد في هرم النصوص التشريعية المكونة للبناء القانوني الهرمي ويبنى السلم القانوني على مدى مرونة وتشديد او تعقيد في الإجراءات لكل منها وتخضع التشريعات التي تعد اكثر أهمية من الاعتبار الموضوعي لكون التشريعات الموضوعية يمكن بقاءها جامدة قياساً بالتشريعات الشكلية التي تكون متغيرة بتغير الظروف.

---

١٧ – رافع خضر صالح شبر / فصل السلطتين التنفيذيتين والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق.

١٨ – مصدر نفسه

١٩ – د. أشرف فايز اللمساوي، المبادئ الدستورية في التشريعات الوطنية، الطبعة الأولى ٢٠١٢، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة – مصر، ص١٢.

الاعتبار الموضوعي:

ان القواعد الدستور تختص بتحديد شكل نظام الحكم في الدولة، وتنشئ السلطات العامة، وتوضح حدود اختصاصاتها وأسلوب ممارسة تلك الاختصاصات بالإضافة الى ضمانات حقوق وحريات الافراد الأساسية ويرسم حدود التشريع العادي فيخضع لقيود معينة يلتزم بها المشرع العادي ولا يتخطاها لذلك تكون لوثيقة الدستور بما تضمنه من قواعد أسمى قيمة واعلى درجة من أي قاعدة قانونية أخرى. بحيث يخضع للدستور كل ما يصدر في الدولة من قوانين، وتتضمن التشريعات العادية جميع المسائل التي تتصف بالعموم والتجريد وتمثل القوانين الاصلية التي لا يخالف نصوص الدستور او تخرج عنها وهي تشمل الرتبة التالية للنصوص الدستورية[٢٠] يتضح مما سبق أن مبدأ تدرج القواعد القانونية يعزز قدسية نصوص الدستور وسموها على كافة القوانين الصادرة في الدولة، مما يؤدي إلى إبطال أي نص يخالف أحكامه. وهذا يعكس وجود ارتباط وثيق بين دستور الدولة والواقع السياسي، حيث تمثل هذه العلاقة إحدى المؤشرات الداعمة لوحدة البلاد. كما أن استبعاد القواعد الأدنى المخالفة يعد جزءاً أساسياً من دور القاضي ويدخل ضمن صميم سلطته القضائية، كما سنوضحه في مبحث دور السلطة القضائية.

الفرع الثاني: التحديات التي تواجه الوحدة الدستورية

النزاعات الإقليمية او العرقية وكيفية تعامل السلطات الاتحادية مع النزاعات وتطبيق الدستور بحزم الازمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية قد تؤثر الازمات على تماسك الدولة فتؤثر على انسجام وتماسك النظام الدستوري

ومن التحديات السياسية هي الخلافات التي تحدث بين الأحزاب والقوى السياسية والتي بدورها يكون لها التأثير الكبير في تنفيذ الدستور خاصة في الأنظمة التعددية كالجمود السياسي، وتعطيل تشكيل الحكومات[٢١]، وهنالك النزاعات الانفصالية كان تكون مطالب الأقاليم أو الجماعات بالحكم الذاتي او الاستقلال فهذا يؤدي الى ضعف الوحدة الدستورية مثل إقليم كردستان في العراق[٢٢] ، وكذلك من التحديات الأخرى هي التدخلات الخارجية نتيجة الضغوط الدولية أو الإقليمية التي تؤدي الى تقويض الدستور لتطبيق اجندات اجنبية عن الدولة مثل فرض دساتير المحتل او التدخلات العسكرية[٢٣]، وكذلك التحدي الاخر يكون للصراعات الدينية فاذا لم تدُر بشكل صحيح قد يؤدي الى نزاعات دستورية كما

---

٢٠ – مصدر نفسه.

21 – Lijphart, Arend – 1999 – , patterns of democracy, yale University press.

22 – Gellner, Ernest – 1983 –، Nations and Nationalism, Cornel University press.

23 – Krasner, StephenD, – 1999 – , Sovereignty, Organized Hypocrisy, Princeton University Press.

حدث في السودان وكذلك في لبنان[٢٤]، ويمكن القول ضرورة تكاتف السلطات للحد من التبعات وكذلك من وجود التحديات الاقتصادية والاجتماعية فقد يؤدي المطالبة بإعادة توزيع السلطة او الموارد، كما ان تحدي ضعف القانون او غيابه يؤدي الى ضعف سيادة القانون وتراجع في احترام الدستور فينتشر الفساد وعدم استقلال القضاء ، حيث ان تدوين الدستور لا يكفي بذاته لحماية ايدولوجية القابض على السلطة لكن علويته وسموه هي الكفيل الضامن في مواجهة تجاوزات الحكام حدود صلاحياتهم وخروجهم على توجهات القابض، فالمجتمعون في مؤتمر فيلادلفيا كانوا يتساءلون عن الآلية المثالية لحماية الاتحاد الوليد (أيديولوجية القابض على السلطة) فكانت علويته دستور الاتحاد على دساتير الولايات والتشريعات الاتحادية والمحلية الضامن لتنفيذ أيديولوجية القابض على السلطة والحامي لها من عدوان سلطات الدولة المشتقة والادنى مرتبة[٢٥] ، وان الدستور يستمد علويته من أيدولوجية القابض على السلطة وهي تسمو على الدستور ذاته بلحاظ المصدر والاسبقية ورسم خارطة الطريق مما يعني ان التعديل اللاحق على الدستور ليس له مخالفتها او الخروج عنها بحكم يتعارض وثابتها، ويبقى هذا التلازم قائماً ولا يسقط الاّ بسقوط الدستور بدستور جديد او بزوال القابض على السلطة وحلول قابض جديد .

فالأحكام المفصلة والمبادئ المحورية هي ما تجسد فلسفة القابض على السلطة دون التفرعات والجزئيات والأحكام الثانوية والسلطة المؤسسة وهي تدون نصوص الدستور تستلهم ثوابتها من فلسفة القابضي على السلطة لكن حريتها تبدأ حيث تنتهي ضوابطه فتذهب مفصلة مبتكرة في المسموحات، وبالقطع ان هذا المسموحات من الأحكام ليس لها السمو الذي تتمتع به النصوص التي تدور في النطاق المحصور للقابض على السلطة، و يقيناً ان تعطيل الدستور او إيقاف العمل ببعض نصوصه لا يتعارض و أعلوية أيديولوجية القابض على السلطة كما في حالة الضرورة او حالة الطوارئ او الأحكام العرفية ، بلحاظ ان التعطيل او الوقف لم يتم الاهتداء الى حكمة واللجوء اليه الا لحماية القابض على السلطة لا بقصد المساس به ، فضلاً عن أنه هو من أبتكر الحكم وارتضاه ورسم حدوده وقيوده.

قد يكون سبب التعطيل الفعلي للدستور عدم انسجام القائم من نصوصه والتطور الطارئ على أيديولوجية القابض على السلطة وهو امر منطقي في النظم الديمقراطية والشمولية.

24 - Horowitz, Donald L, - 1985 - , University of California Press.

٢٥ – د. علي يوسف الشكري /الرقابة على دستورية التشريع في العراق / دراسات قانونية – دراسات في قرارات المحكمة الاتحادية العليا الطبعة الأولى، سلسلة ٢٢ العلمين / معهد العلمين للدراسات العليا، ٢٠٢٠، العراق _ الكوفة _ النجف الاشرف، ص٤٣، نقلاً عن ادنالي توماس – تجربة في الاتحاد – ص٢٢.

وقد يكون الدستور لا يمثل أيديولوجية القابض على السلطة وهو امر متصور في دساتير الاحتلال والدساتير الوافدة[٢٦]، في العراق صدر دستوران مؤقتان كانا بمثابة دساتير احتلال الاول في ٢٣ ايار/ مايس ٢٠٠٣ اذ قضى الحاكم المدني (بول بريمر) بإصدار نظام رقم (١) لسنة ٢٠٠٣ الذي كان بمثابة دستور / وتضمن خمسة اقسام الاول / (سلطات الدولة الدستورية التي اختزلت بسلطة الائتلاف المؤقتة وهي:

١- تمارس السلطة الائتلافية المؤقتة سلطات الحكومة مؤقتاً من أجل إدارة شؤون العراق بفاعليه خلال فترة الإدارة الانتقالية بغية استعادة الاوضاع الامنية والاستقرار وايجاد الظروف التي تمكن شعب العراق من تحديد مستقبله السياسي بحرية كما تقوم بتحسين وتعزيز الجهود المبذولة لإعادة بناء وتأسيس المؤسسات الوطنية والمحلية الرامية لتمثيل فئات الشعب وتسهيل الجهود المبذولة لإنعاش النظام الاقتصادي وإعادة البناء وتحقيق التنمية المستدامة.

٢- يعهد الى السطلة الائتلافية المؤقتة ممارسة كافة السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية والازمة لتحقيق أهدافها وذلك بموجب قرارات مجلس الامن الدولي ذات الصلة بما فيها القرار رقم ١٤٨٣ و٢٠٠٣ والقوانين والأعراف المتبعة في حالة الحرب ويتولى مدير سلطة الائتلاف المؤقتة ممارسة تلك الصلاحيات.

٣- يقدم قائد القوات المركزية الامريكية بصفة قائد قوات الائتلاف الدعم المباشر الى سطلة الائتلاف المؤقتة ويقوم برد الاعمال العدائية والمحافظة على وحدة الأراضي العراقية والأمن.....) ، اما القسم الثاني فأشار الى سريان القوانين النافذة واعتبار من ١٦ ابريل /نيسان ٢٠٠٣ الا اذا قررت سلطة الائتلاف تعليقها او استبدالها بغيرها او اذا تم الغاؤها وإقرار تشريعات أخرى محلها.

وأشار القسم الثالث /الى تخويل مدير سلطة الائتلاف المؤقتة صلاحية اصدار الأنظمة والاوامر كلما دعت الحاجة لذلك وأشارت الفقرة الثانية من هذا القسم صراحة الى نشر وإعلان أي نظام او امر صادر عن سلطة الائتلاف لابد ان يكون مذيلا بموافقة مدير السلطة وتوقيعه.

وفي سنة ٢٠٠٤ صدر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية تحت اشراف سلطة الاحتلال وكتب نصوصه من قبل أحد المحاميين البريطانيين من أصول عراقية بناء على مبادئ وأفكار ورؤى وتصورات وضعها المحتل وصدر بقرار مجلس الحكم المرقم (٣٣) في ٢٠٠٤/٣/٨ وبتوقيع د. محمد بحر العلوم الرئيس الدوري لمجلس الحكم وقطعاً ان إرادة مجلس الحكم كانت مقيدة لا مختارة في التصويت على الدستور الوافد

٢٦ – د. علي يوسف الشكري / الرقابة على دستورية التشريع في العراق، – المصدر نفسه –، ص٤٤. .

المفروض فبديل الرفض استمرار سريان نظام رقم (١) الذي يخول كل السلطات والصلاحيات فعلياً للحاكم المدني فشيء الصلاحيات المقيدة خير من لا شيء.

ونلاحظ في أعلاه ان دستور الاحتلال لم يكتف برسم خارطة الطريق للسلطات في المرحلة الانتقالية ولكنه قيد الجمعية المؤسسة باليات ومدد زمنية وهي تكتب الدستور الدائم وفي حالة عدم الموافقة والاعتراض تعود العملية الدستورية الى المربع الأول كما في المادة ٦٠ من قانون إدارة الدولة بالجمعية الوطنية كتابة مسودة للدستور الدائم للعراق [٢٧] وكذلك قيدت الجمعية بموعد كما في المادة (٦١) [٢٨] ، وبموجب المادة (٦١) من القانون (يظل هذا القانون نافذاً الى حين صدور الدستور الدائم وتشكيل الحكومة العراقية الجديدة بموجبه. وعلى حد سواء مع دساتير الاحتلال لا تعد الدساتير الوافدة عن أيدولوجية القابض على السلطة الذي غالباً ما يكون هو الحاكم. فالدساتير الوافدة تتركز عادة فى الدول الحديثة العهد بالاستقلال والتي يتم تقطع الصلة اختياراً أو قسراً بالمحتل، ومما تقدم يمكن القول ان الاساس الدستوري لالتزام السلطات الاتحادية بالحفاظ على وحدة البلاد كان يثير الجدل ولحد وقتنا هذا هل ان السلطات الحالية بنيت على شيء من المشروعية الوطنية ام على المشروعية المقيدة بمبادئ المحتل وبشوب الاجراءات الشكلية والموضوعية بشيء وبالتالي لا جدال في أن كل سلطات الدولة المنظمة بموجب الدستور سلطات مقيدّة لا مطلقة، ينتهي كل منها حدود صلاحياته الى البطلان فضلاً عن الجزاءات الأخرى حيث ان تساؤلاً يطرح هل ان صلاحيات السلطة التأسيسية الأصلية مطلقة تحكم الأعلوية والتأسيس ؟ ام انها مقيدة كونها سلطة حيث ان الاطلاق يقود الى الاستبداد.

المبحث الثاني: الأساس الدستوري لالتزام السلطات الاتحادية بالحفاظ على وحدة البلاد

بعد سقوط نظام الحكم لحزب البعث الذي قام على تكريس السلطة بيد رئيس المؤسسة الاستثنائية (مجلس قيادة الثورة) الذي هو نفسه رئيس الدولة وهو نفسه رئيس الحزب بشقيه القطري والقومي نتيجة لذلك صدر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ وجاء في ديباجة القانون " ان الشعب العراقي الساعي الى استرداد حريته التي صادرها النظام الاستبدادي السابق ، هذا الشعب الرافض

٢٧ – م – ٦٠ – من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية جاء فيها على الجمعية الوطنية كتابة مسودة للدستور الدائم للعراق وستقوم هذه الجمعية بأداء هذه المسؤولية بطرق منها تشجيع المناقشات بشأن الدستور بواسطة اجتماعات عامة علنية ودورية في كل انحاء العراق وعبر وسائل الاعلام، وتسليم المقترحات من مواطني العراق اثناء قيامها بعملية كتابة الدستور.

٢٨ – م – ٦١ – من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية جاء فيها – على الجمعية الوطنية كتابة المسودة للدستور الدائم في موعد أقصاه ١٥ أغسطس/ آب ٢٠٠٥.

للعنف و الإكراه بكل أشكالهما، وبالأخص عن استخدامهما كأسلوب من أساليب الحكم قد صمم على ان يظل شعبا حراً يسوده حكم القانون ... ولغرض رسم الملامح لمستقبل العراق الجديد ووضع الية تهدف فيما تهدف اليه الى إزالة آثار السياسات والممارسات العنصرية والطائفية ومعالجة المشاكل المرحلية ..." لذا سنبحثه بمطلبين نبحث في اوله دور السلطات الاتحادية في المحافظة على وحدة البلاد وحالات التزامها والرقابة عليها.

المطلب الأول : دور السلطات الاتحادية في المحافظة على وحدة البلاد وحالات التزامها والرقابة عليها

يقول الفيلسوف إمانويل كنت. بأن (الحالة المدينة هي العلاقة بين الأفراد في شعب من الشعوب، ومجموع الأفراد بالنسبة الى هؤلاء الافراد يسمى الدولة والدولة (الشيء العام) نظراً الى شكلها وترابطها بالمصلحة المشتركة للجميع في ان يكونوا في (حالة قانونية) فالدولة اذن حالة قانونية تنطوي على ثلاثة عناصر: – شعب – وطن – وسلطة، فالدولة هي حالة عامة شيء عام بينما السلطة وطبيعتها هي حالة خاصة وهي شيء أخص يتفرع كعنصر من عناصر الدولة[٢٩]، فان الحديث عن اشكال الدولة ينصرف الى السلطة وطبيعتها ولا يشمل في اصل الدولة كحالة قانونية لان بخلاف ذلك سيعنى اننا نتحدث عن دول متعددة وليس عن دولة واحدة، وبالتالي نؤسس حقيقة ذلك في التعرف على طبيعة الحكومات في سبل ممارسة السلطة او في كيفية إقامة السلطة العليا في الدولة. فالدولة منذ تبلور مفهومها في القرن السادس عشر، بدأت بمفهومها البسيط ارض وشعب وسلطة ممثلة في حاكم ومع تطورها التاريخي وتحت وطأة ضغط الشعب.

الفرع الأول: دور السلطة التنفيذية في تحقيق الوحدة الدستورية:

تعد السلطة التنفيذية إحدى الركائز الأساسية في بناء الدولة وتحقيق الاستقرار الدستوري. يُناط بها تنفيذ القوانين وصيانة النظام العام وضمان الالتزام بالدستور باعتباره الوثيقة العليا التي تعبر عن وحدة الدولة والمجتمع. في هذا السياق، يمثل تحقيق الوحدة الدستورية تحديًا كبيرًا يتطلب التنسيق بين مختلف مستويات السلطة التنفيذية والالتزام بالنصوص الدستورية التي تُعزز الوحدة الوطنية. فدور السلطة التنفيذية في تحقيق الوحدة الدستورية هو تنفيذ النصوص الدستورية بحيادية وفعالية، والسلطة التنفيذية مسؤولة عن الالتزام بتطبيق جميع النصوص الدستورية المتعلقة بتوزيع الصلاحيات بين المركز والأقاليم وضمان وحدة

٢٩ – القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، اللامركزية والفيدرالية، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٧، بغداد –العراق، ص٥.

البلاد، ووفقًا للمادة (١٠٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، "تلتزم السلطات الاتحادية بالحفاظ على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته"[٣٠].

اما الدور الاخر هو من خلال إدارة العلاقات بين المركز والأقاليم حيث تلعب السلطة التنفيذية دور الوسيط في حل النزاعات بين الأقاليم والحكومة الاتحادية، وكذلك يتطلب هذا التعاون تنفيذ النصوص المتعلقة بالصلاحيات المشتركة وفق المادة (١١٤) من الدستور العراقي .لضمان التوازن في توزيع الموارد والثروات من حيث تحمل السلطة التنفيذية مسؤولية ضمان توزيع عادل للثروات الوطنية، مثل النفط والغاز، بين جميع الأقاليم والمحافظات[٣١]، كما نصت المادة.(112) ، وتعزيز العدالة في توزيع الموارد يُساهم في تحقيق الوحدة الدستورية ومنع النزاعات، ومن الأدوار الأخرى هي بإنشاء مؤسسات رقابية وتنفيذية مشتركة فبعد عمل السلطة التشريعية بإنشاء مجلس الاتحاد الذي يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم تكوينه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب وكما في المادة الدستورية رقم ٦٥ فتقوم السلطة التنفيذية على إنشاء مؤسسات اتحادية تُعزز الوحدة الوطنية، لضمان تمثيل جميع المكونات والأقاليم، وتُساهم هذه المؤسسات في توحيد الرؤية السياسية وتطبيق الدستور بصورة عادلة[٣٢]، وكذلك حل النزاعات الدستورية فتسعى السلطة التنفيذية بالتعاون مع السلطة القضائية إلى حل النزاعات المتعلقة بتفسير الدستور[٣٣] ونشاهد لغياب التطبيق العملي لعدم صدور القانون ان السلطة التنفيذية وحدها لا تستطيع تشكيل المجلس دون صدور القانون الذي ينظم عمله فتكون السلطة التنفيذية مسؤولة عن تقديم المقترحات والتوصيات الى مجلس النواب لتشريع القوانين اللازمة لتفعيل المادة ٦٥ وكذلك اعداد مسودة مشروع قانون لتشكيل مجلس الاتحاد وعرضه على مجلس النواب اما الإجراءات التنفيذية الممكنة من خلال التنسيق بين السلطة التنفيذية والتشريعية للوصول الى توافق حول تفاصيل القانون من خلال الدعم الفني والقانوني لصياغة مشروع قانون ينسجم مع الدستور ويحقق اهداف الفدرالية. وتُعد المحكمة الاتحادية العليا في العراق أداةً قانونية لتسوية الخلافات وضمان تطبيق الدستور بما يعزز وحدة البلاد[٣٤] ويمكن القول تكمن أهمية تحقيق الوحدة الدستورية بتعزيز الالتزام بالدستور والاستقرار السياسي والاجتماعي ويُساهم في منع النزاعات الطائفية

٣٠ – الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

٣١ – بركات، عادل. "الاتحادية في الدستور العراقي: دراسة مقارنة." مجلة القانون والسياسة، العدد ٢٣، ٢٠١٨.

٣٢ – عبد الغفار، محمد. "النظام الفيدرالي في العراق: تحديات الوحدة الوطنية." المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ٢٠٢٠.

٣٣ – هيثم، أحمد. "السلطة التنفيذية والدستور: دراسة تطبيقية في العراق." دار الحكمة للنشر، ٢٠١٩.

٣٤ – المحكمة الاتحادية العليا في العراق، موقعها الرسمي.www.iraqicourt.gov.iq

والإقليمية التي قد تؤدي إلى تهديد وحدة البلاد، ويُؤدي إلى تطوير مؤسسات الدولة وترسيخ سيادة القانون، وتنامي الوعي والنهوض الفكري الى جانب التطورات الاقتصادية الاجتماعية صار هناك دول تمارس السلطة بطريقة مركزية مطلقة واخرى اقل مركزية حيث استدعى التطور تخلي سلطة المركز عن بعض صلاحياتها لصالح الادارات المحلية كالمحافظات او المقاطعات والأقاليم، وبالتالي التطور لم يقف عند حد ولم يبلغ حد النهاية فظهرت تجربة اللامركزية لتفصح عن حالة من توزيع السلطة بين المركز والاقاليم او الوحدات الإدارية، وتمييز اللامركزية والفيدرالية بسمتين بارزتين وهامتين من جهة ويتسببان في اختلاط المفاهيم من جهة ثانية فاللامركزية هي دولة بسيطة ولكنها مضت في سبيل الديمقراطية حتى اخر اشواطها بحيث وزعت السلطة توزيعاً يمنع تركيزها ويدرأ قدرة الحاكمين على الطغيان والتفرد بالقرار ويجعل كل جزء في البلاد محكوماً ذاتياً ولكل جزء منها (إقليما كان او وحدة ادارية او مقاطعة) سلطاته التي تسير لشؤون الداخلية البلاد بشكل عام ممثلون في البرلمان الوطني وله دستور ينظم الحكم سواء في المركز او في الأجزاء ذوات الحكم الذاتي فان لكل من البلاد نظاماً اساسياً بمثابة دستور محلي ينظم شؤون الحكم الذاتي.

فنجد هناك شبكة من العلاقات والتشريعات والقواعد التي تحكم الحياة بحيث نلتمسها بالأوجه المتعددة من الرقابة بما يضمن الأسس الديمقراطية التي تحكم المجتمع السياسي.

ما يميز اللامركزية الفيدرالية سمة الديمقراطية فهي اساس ممارسة السلطة ان كان في المركز أو السلطات المحلية والفرق بينهما ما يسبب الإشكال والاختلاط في المفاهيم بالدول اللامركزية هي دولة واحدة بسيطة دعت الديمقراطية الى توزيع السلطة على اقسامها بينما الدول الاتحادية الفيدرالية هي دول متعددة ضعيفة توحدت طواعية فكونت كياناً اتحادياً وتقاسمت الاجواء السلطة فاللامركزية اقتسام اما الفدرالية توزيع لها ودولة متحدة واللامركزية دولة واحدة ومن هنا ضرورة الوقوف على المفاهيم وملاحظة عدم اختلاطها وضرورة التمييز بانها دولة واحدة لامركزية ذات تطبيق او تنظيم فيدرالي .لذا يمكن عد المادة (٦٥) احد الأركان الأساسية للنظام الفدرالي في العراق لذا لابد للسلطة التنفيذية من تحفيز مجلس النواب على تشريع القانون والتعاون لضمان تحقيق التوازن الدستوري بين السلطات الثلاث.

الفرع الثاني : دور السلطة القضائية في تحقيق الوحدة الدستورية :

اقتناعاً بمزايا الرقابة القضائية ولعدم جدوى الرقابة السياسية التي طالما أثارت الجدل بين القانونيين والسياسيين على حد سواء ولم يُثر في فقه القانون الدستوري جدل بقدر ما أثاره موضوع الرقابة على دستورية القوانين فالرقابة على دستورية القوانين تعد ضابطاً مهماً وأمراً لا يمكن تجاوزه – إذ من شأنه

الحيلولة دون خروج الأنظمة والقوانين على احكام الدستور بما يؤدي ذلك إلى احترام السلطات المختلفة لدورها واحترام كل سلطة لغيرها [٣٥].

وان المشرع الدستوري العراقي قد قرر من حيث المبدأ الرقابة على دستورية القوانين وذلك حينما قرر في صلب الدستور لسنة ٢٠٠٥ وتحديداً في المادة ٩٣ بتخصيص المحكمة الاتحادية العليا الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة في فقرتها اولا ولأهميتها سوف نبحثها في فقرتين أولاهما تشكيل المحكمة الاتحادية اما في الفقرة الاخرى رقابة المحكمة الاتحادية.

اولاً: تشكيل المحكمة الاتحادية

استمر دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ بوضع الأساس الدستوري للمحكمة الاتحادية العليا ولكنه ترك تفاصيل تشكيلها لقانون لاحق يُسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب (السلطة التشريعية)، اذ لم يحدد عدد اعضاء المحكمة ، بخلاف قانون ادارة الدولة الملغى الذي حدده بـ (٩) فهو يماثل نظرية الالماني بعدم تحديد الاعضاء فهذا يدل على نقص تشريعي كونها المؤسسة الدستورية موكول لها مهام جسيمة و تتصف بكونها حكماً وسطاً بين بقية سلطات الدولة ويرجع لها ضمان التقيد بالدستور من تعسف باقي السلطات بالفعل أو العمل وبالتالي لا يصح ان يترك تحديد عدد اعضائها لقانون عادي لان ذلك يجعل بمثابة افساح المجال للسلطة التشريعية بالتدخل بهذه المؤسسة المهمة وكذلك الفسحة الاخرى هي تنظيم القانون لطريقة الاختيار لأعضاء المحكمة وعملها.[٣٦]

فالسلطة القضائية الاتحادية في العراق مؤلفة من أشخاص وهيئات عدة هي مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الإشراف القضائي، والمحاكم الأخرى كما في المادة ٨٩ من دستور ٢٠٠٥ لهذا يتجه البعض بالرأي الى أن مجلس القضاء الأعلى يدير شؤون الهيئات القضائية، والمحكمة الاتحادية واحدة منها وهذا يؤثر على استقلالية المحكمة الاتحادية العليا عن مجلس القضاء الأعلى.

حيث جاء في دستور ٢٠٠٥ ما نص على ادارة مجلس القضاء الاعلى لشؤون الهيئات القضائية بنصّ مطلق في حين قيد هذا الاطلاق بما يرتبط بإدارة المحكمة الاتحادية حين نص صراحة على انها هيئة قضائية مستقلة مالياً وادارياً كما في المادة ٩٢ الفقرة اولاً من دستور ٢٠٠٥ ولم يقيد إطلاق إدارة مجلس القصاء

٣٥ – رائد صالح أحمد قنديل، الرقابة على دستورية القوانين، الطبعة الأولى٢٠١٠ / القاهرة – مصر، ص٧٣.

٣٦ – د. علي هادي عصبة الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور، مكتبة السنهوري منشورات زين الحقوقية، الطبعة الاولى، ٢٠١١– بغداد–العراق ص١٨٢.

بالنسبة لغيرها من الهيئات القضائية الأخرى لذا بقت وفق التنظيم الدستوري إدارة مجلس القضاء الأعلى على سائر الهيئات القضائية باستثناء المحكمة الاتحادية – من الناحية النظرية. ويمكن القول ان تركيبة المحكمة الاتحادية كما سيقررها القانون تكون تركيبة تضم كحد أدني التركيبة الاجتماعية والتمثيل النسوي كما هي عليه في الواقع من تمثيلها من عنصر الرجال حتى تستكمل استقلالها وموضوعيتها علاوة على شرط الكفاءة واختيار الشخص المناسب والجنسية فيمن يرشح لعضوية المحكمة الدستورية.

ثانياً: رقابة المحكمة الاتحادية

من الطبيعي صدر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ متضمناً عدداً من الاختصاصات للمحكمة الاتحادية كونها مؤسسة دستورية يجب ان تبين اختصاصاتها ومهامها فضلاً عن تشكيلها وبنائها واكد الدستور العراقي اختصاصها في نظر الدعوى الدستورية أي الطعن بدستورية القوانين والأنظمة واختصاصها في الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية او التي تحصل بين هذه الحكومات فيما بينها واختصاصها في الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين والقرارات والأنظمة و التعليمات والاجراءات الصادرة على السلطات الاتحادية وكذلك تفسير الدستور فيكون تفسيراً أصلياً مبنياً على طلب يتقدم به أحد الاشخاص لكن النتيجة ستكون واحدة هي صدور قرار نهائي وملزم للكافة، فعند مقارنة الدستور والقانون لا تنهض على أساس صحيح لاختلاف طبيعة القوانين ، الدستور بلا خلاف لا يخلو من النية السياسية بل أن هذه النية هي الغالبة فيه أما التشريع فهو عبارة عن نصوص قانونية عامة مجردة مجرد، ويقيناً ان المقارنة بين نص يمس اساس الدولة أو نظام الحكم فيها او سلطاتها تكون له الغلبة على سائر القوانين الأخرى، فالطبيعة السياسية تؤثر لصالح القوانين وإن حرص القاضي، فالقاضي حينما يفسر النص الدستوري يدخل في نطاق الجدل السياسي اذ ليس له ان ينأى بنفسه عن هذا الجدل وان حرص بفعل الخلفية التي يحملها والاتجاه الذي يعبر واقعاً عنه ما يعني أن النتيجة غالبا ما تكون محسومة ابتداء[٣٧].

المطلب الثاني : آليات السلطة التنفيذية :

يمكن تقسيمها على فرعين نبحث في اوله أسلوب التوزيع الإداري ونبحث في الفرع الثاني الابعاد العسكرية والاقتصادية في المحافظة على وحدة البلاد كما يأتي:

٣٧ – د. علي يوسف الشكري، الرقابة على دستورية التشريع في العراق، مرجع سابق، ص٢٣٢.

الفرع الأول : أسلوب التوزيع الإداري :

من المقتضيات الشكلية والموضوعية هي بفصل طرفي الجهاز التنفيذي ولكي يتحقق الفصل الوظيفي لابد من توزيع الاختصاصات، ولكي نحيط بنصوص دستور العراق الخاصة بتنظيم الفصل الوظيفي لا بد من معرفة اختصاصات كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء اولا في نص المادة (٦٧) وهي تنظيم الاختصاصات لرئيس الجمهورية والمادة (٧٨) هي تنظيم اختصاصات المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة حيث يتمتع فيها بصلاحيات واسعة بوصفه رأس السلطة التنفيذية والقائد العام للقوات المسلحة وهي الشخصية الأهم في النظام البرلماني العراقي من حيث اتخاذ القرارات التنفيذية وإدارة شؤون الدولة، اما المادة(٦٧) فتبين الاختصاصات ذات الطبيعة العامة على النحو التالي:

١. السهر على ضمان الالتزام بالدستور.
٢. المحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة أراضيه.
٣. رعاية مصالح الشعب.
٤. المحافظة على النظام الديمقراطي الاتحادي.
٥. العمل على صيانة الحريات العامة والخاصة.
٦. المحافظة على استقلال القضاء.
٧. الالتزام بتطبيق التشريعات.

ويتضح من نصوص الدستور ان رئيس الجمهورية يعد رمزاً للوحدة والسيادة ويمثل مكانة قانونية وسياسة تتسم بالأهمية، ويضطلع بدور أساسي في إدارة شؤون الدولة [٣٨].

وثانياً اختصاصات رئيس الجمهورية في مجال الوظيفة التنفيذية ان من حق رئيس الجمهورية في النظام البرلماني – الذي تبناه دستور العراق ان يقوم باختيار رئيس الوزراء وأشغال منصبه واقتراح سحب الثقة منه المادة ٧٦ اولا – مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء. وكذلك في حالة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء وقضى البند اولاً من المادة (٨١) من الدستور بتنظيم ذلك، ويتضح مما سبق اجاز رئيس الجمهورية الجمع بين منصب رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة مما يهدر قاعدة أساسية في النظم ذات التوجه البرلماني والتي تحظر الجمع بين المنصبين وغيرها من نصوص القانون التي تبين اختصاصات رئيسا

٣٨ – مادة – ٥٠ – تضمنت اليمين الدستورية والمادة – ٦٧ – نصت على ان رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته ووحدته وسلامة أراضيه وفقا لأحكام الدستور.

مجلس الوزراء والتي تتميز بكونها متعددة ومتنوعة تشمل كل نواحي السلطة التنفيذية التي تتركز اساساً بين يديه بصفة أصلية ومباشرة وهناك اختصاصات ذات طابع تشريعي وغيرها من الاختصاصات وهى بمجموعها تؤثر على وحدة البلاد وبالتالي فان للتوزيع الاداري الأثر المباشر على اسلوب التعامل مع المحافظات ومع الإقليم وإن قدرة الدساتير الفدرالية تختلف اختلافاً ملحوظا عن باقي الدساتير فهي تختلف من حيث توزيع الصلاحيات بين السلطة الفيدرالية وسلطة المحافظات وكذلك من حيث صلاحية المحاكم في مراقبة القوانين الفدرالية ولذلك ليس من الصواب القول انها دساتير فيدرالية تنشأ حدود فاصلة الصلاحيات بين المركز والمحافظات.

الفرع الثاني: الابعاد العسكرية والاقتصادية في المحافظة على وحدة البلاد :

الوحدة الوطنية هي العمود الفقري لاستقرار الدول وسيادتها، ويتطلب الحفاظ عليها التصدي لمجموعة من التحديات المتشابكة التي تهدد استقرارها. من بين هذه التحديات، يأتي البعدان العسكري والاقتصادي كركيزتين أساسيتين تسهمان في حفظ كيان الدولة وتعزيز تماسكها. ففي حين يضمن البعد العسكري الحماية من التهديدات الداخلية والخارجية، يسهم البعد الاقتصادي في تحقيق العدالة والتنمية التي تقلل من أسباب النزاعات والانقسامات. فالبعد العسكري في الحفاظ على وحدة البلاد يتمثل بحماية السيادة الوطنية فيعد الجيش الوطني الركيزة الأساسية لحماية الحدود ومنع أي محاولات انفصالية. فالقوة العسكرية تسهم في ردع الأعداء الخارجيين وضمان استقرار البلاد داخليًا، ومثال ذلك جهود القوات المسلحة العراقية في مواجهة التنظيمات الإرهابية مثل "داعش"، والتي ساهمت في الحفاظ على وحدة الأراضي العراقية[٣٩]. اما ضمان الأمن الداخلي يكون من خلال القوات الأمنية الوطنية تُعتبر أداة رئيسية لمواجهة النزاعات الطائفية والإقليمية، والتي قد تتسبب في زعزعة وحدة البلاد، وفي العراق، تشارك الأجهزة الأمنية في الحفاظ على النظام ومنع نشوء كيانات تهدد استقرار الدولة[٤٠]، ومن خلال تعزيز الهوية الوطنية حيث تلعب المؤسسات العسكرية دورًا محوريًا في توحيد أفراد المجتمع من خلال برامج التجنيد الإلزامي التي تجمع مختلف الفئات العرقية والطائفية تحت مظلة وطنية واحدة.[٤١]، والتعاون الإقليمي والدولي من خلال التحالفات العسكرية مع الدول الأخرى تُعزز من قدرة الدولة على مواجهة التحديات الأمنية المشتركة، مثل الإرهاب

٣٩ – تقرير الأمم المتحدة عن مكافحة الإرهاب في العراق – UNAMI, 2019 – .

٤٠ – وزارة الداخلية العراقية – تقارير الأمن الداخلي ٢٠٢١.

٤١ – دراسة عن دور الجيش في تعزيز الهوية الوطنية، جامعة بغداد (٢٠٢٠)

والهجرة غير الشرعية[٤٢] اما البعد الاقتصادي في الحفاظ على وحدة البلاد فيتم من خلال العدالة في توزيع الموارد ويُعد الإنصاف في توزيع الموارد الطبيعية بين مختلف المناطق عنصرًا جوهريًا لتجنب النزاعات الداخلية.وفي العراق، نص الدستور في المادة (١١٢) على إدارة الموارد النفطية بطريقة تضمن عدالة التوزيع بين الأقاليم والمحافظات[٤٣].وتنمية المناطق المهمشة في التفاوت في التنمية الاقتصادية يؤدي إلى شعور المناطق المحرومة بالتهميش، ما قد يهدد الوحدة الوطنية.مثل المشاريع التنموية في المحافظات الجنوبية العراقية لتقليل الفجوة بين المركز والأطراف[٤٤].وتعزيز الاقتصاد الوطني فتنويع الاقتصاد يقلل من الاعتماد على النفط، ويوفر فرص عمل في قطاعات متعددة، مما يسهم في تحسين معيشة السكان وتعزيز انتمائهم الوطني.[٤٥] ، فالتصدي للأزمات الاقتصادية مثل البطالة والتضخم تؤدي إلى تهديد الاستقرار الاجتماعي. لذا، فإن تحسين المستوى المعيشي للسكان يعد عاملاً مهماً في تعزيز الوحدة الوطنية [٤٦].

اما التوازن بين البعدين العسكري والاقتصادي نلاحظ تحقيق التكامل بين البعدين العسكري والاقتصادي يُعد أمرًا جوهريًا للحفاظ على وحدة البلاد. فالقوة العسكرية تؤمن الاستقرار، بينما يُعزز الاقتصاد العدالة والتنمية، مما يخلق بيئة تضمن استدامة الوحدة الوطنية في مواجهة التحديات وإن الجمع بين قوة الجيش واستقرار الاقتصاد يسهم في تقوية الوحدة الوطنية وضمان استمراريتها. للحفاظ على هذه الوحدة يتطلب جهودًا متواصلة لتحسين الأداء العسكري وتعزيز التنمية الاقتصادية، بما يعكس الالتزام بمتطلبات الحاضر وتحديات المستقبل.

الخاتمة (النتائج والتوصيات) :

أولاً: النتائج:

١. ان نشوء الدولة الاتحادية بصورة عامة انها تحافظ على وحدة الكيان السياسي للدولة وتمنع تجزئته، وفي الوقت نفسه تشبع خصوصيات ولاياتها او مناطقها المحلية. والحقيقية.
٢. الدور المحوري للسلطات الاتحادية: أظهر البحث أن السلطات الاتحادية تلعب دورًا حيويًا في ضمان الاستقرار والوحدة الوطنية من خلال تطبيق القوانين الدستورية بشكل عادل ومتوازن.

---

٤٢ – الاتفاقيات الدفاعية بين العراق والتحالف الدولي لمكافحة الإرهاب (٢٠٢١)
٤٣ – الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
٤٤ – وزارة التخطيط العراقية – تقارير التنمية الإقليمية (٢٠٢٢).
٤٥ – البنك الدولي – تقرير تنويع الاقتصاد العراقي (٢٠٢١)
٤٦ – صندوق النقد الدولي – تقرير الاستقرار الاقتصادي في العراق (٢٠٢٠)

٣. أكدت النتائج أهمية التنسيق والتكامل بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية لتعزيز سيادة القانون ومنع أي نزعات انفصالية.
٤. تم رصد تحديات في الالتزام بمفهوم وحدة البلاد، بما في ذلك تباين الأولويات بين السلطات الاتحادية والمحلية، وضعف آليات الرقابة والمساءلة.
٥. لوحظ أن ضعف الترويج للهوية الوطنية الجامعة يمكن أن يؤدي إلى انقسامات داخلية، مما يتطلب تدخلًا استراتيجيًا لتعزيز الوحدة.
٦. أظهرت الدراسة أن التفاوت الاقتصادي بين الأقاليم قد يؤدي إلى تعميق الانقسامات، ما يستدعي سياسات اتحادية لتعزيز التنمية المتوازنة.

التوصيات:

١- لغرض تعزيز الشفافية ضرورة وضع آليات رقابة فعالة تضمن التزام السلطات الاتحادية بمهامها الدستورية في تعزيز الوحدة الوطنية. تبني برامج وطنية لترويج قيم المواطنة والانتماء، تشمل المناهج الدراسية والإعلام والمبادرات الثقافية ولتنمية الهوية الوطنية.
٢- إنشاء لجان مشتركة بين الحكومة الاتحادية والمحلية لتعزيز التنسيق وحل النزاعات بما يخدم مصالح البلاد ككل.
٣- تبني سياسات اتحادية تهدف إلى تقليص الفجوات الاقتصادية والاجتماعية بين الأقاليم، لضمان شعور الجميع بالمساواة ولتعزيز التنمية المتوازنة.
٤- إعطاء صلاحيات مناسبة للحكومات المحلية بما يدعم اللامركزية الإيجابية دون المساس بوحدة الدولة.
٥- تنظيم حوارات دورية تشمل جميع الفئات السياسية والاجتماعية لتبادل الآراء حول القضايا المؤثرة على وحدة البلاد.
٦- تعزيز القدرات العسكرية لمواجهة التحديات الأمنية الداخلية والخارجية.
٧- الاستثمار في التنمية الاقتصادية عبر تقليل الفجوة التنموية بين المركز والأطراف.
٨- تحقيق التوازن بين البعدين :لضمان بيئة مستقرة ومستدامة تعزز من الوحدة الوطنية.

المصادر :

المصادر العربية :

١- ابن منظور، الجزء ١٥، دار صادر بيروت، ١٩٩١.

٢- أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكتوم (ابن منظور الافريقي المصري) ، الجزء الثاني ، الطبعة الأولى ، مؤسسة الأعلمي للمطبوعات ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٥ م ، ص١٨٦٦ ، لسان العرب، وتاج العروس.

٣- الاتفاقيات الدفاعية بين العراق والتحالف الدولي لمكافحة الإرهاب (٢٠٢١)

٤- اعداد د. مصدق عادل طالب، دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، دار السنهوري، بيروت- ٢٠١٦، ص٢٦.

٥- بركات، عادل. "الاتحادية في الدستور العراقي: دراسة مقارنة." مجلة القانون والسياسة، العدد ٢٣، ٢٠١٨ ، ص.

٦- البنك الدولي – تقرير تنويع الاقتصاد العراقي(٢٠٢١)

٧- تقرير الأمم المتحدة عن مكافحة الإرهاب في العراق.(UNAMI, 2019)

٨- د. أشرف فايز اللمساوي، المبادئ الدستورية في التشريعات الوطنية، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة- مصر، ص٢٦.

٩- د. ثروت، القانون الدستوري وتطوير الأنظمة المعاصرة -دار النهضة العربية- ط١٩٧٢- ص٦٢ وما بعدها.

١٠- د. رافع خضر صالح شبرّ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق- مكتبة السنهوري بغداد- العراق، ٢٠١٢، ص١٧.

١١- د. سعاد الشرقاوي- القانون الدستوري- دار النهضة العربية -١٩٧٥، ص ١٧٩.

١٢- د. علي هادي عصبة الهلالي / النظرية العامة في تفسير الدستور / مكتبة السنهوري منشورات زين الحقوقية / الطبعة الاولى /٢٠١١- بغداد - العراق ص١٨٢.

١٣- د. علي يوسف الشكري /الرقابة على دستورية التشريع في العراق / دراسات قانونية (دراسات في قرارات المحكمة الاتحادية العليا الطبعة الأولى، سلسلة ٢٢ العلمين / معهد العلمين للدراسات العليا، ٢٠٢٠، العراق _ الكوفة _ النجف الاشرف، ص٤٣، نقلاً عن ادنالي توماس (تجربة في الاتحاد) ص٢٢.

١٤- د. غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة للنظام الدستوري في دولة الامارات العربية المتحدة)، مكتبة الجامعة الشارقة، عمان- الأردن، الطبعة الأولى،٢٠٠٩، ص.
١٥- د. محمد عبد الحميد أبو زيد- مبادئ القانون الدستوري- دار النهضة العربية، ط١٩٨٧- ص٢،٣.
١٦- د. محمد علي ال ياسين، القانون الدستوري والنظم السياسية، بغداد، ١٩٦٤، ص١٤٥.
١٧- دراسة عن دور الجيش في تعزيز الهوية الوطنية، جامعة بغداد (٢٠٢٠)
١٨- رافع خضر صالح شبر / فصل السلطتين التنفيذيتين والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق ، ص.
١٩- رائد صالح أحمد قنديل، الرقابة على دستورية القوانين، الطبعة الأولى٢٠١٠ / القاهرة – مصر.
٢٠- صندوق النقد الدولي – تقرير الاستقرار الاقتصادي في العراق (٢٠٢٠)
٢١- عبد الغفار، محمد. "النظام الفيدرالي في العراق: تحديات الوحدة الوطنية." المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ٢٠٢٠ ، ص.
٢٢- القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، اللامركزية والفيدرالية، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٧، بغداد –العراق، ص٥.
٢٣- المحكمة الاتحادية العليا في العراق، موقعها الرسمي.www.iraqicourt.gov.iq
٢٤- هيثم، أحمد. "السلطة التنفيذية والدستور: دراسة تطبيقية في العراق." دار الحكمة للنشر، ٢٠١٩.
٢٥- وزارة التخطيط العراقية – تقارير التنمية الإقليمية (٢٠٢٢)
٢٦- وزارة الداخلية العراقية – تقارير الأمن الداخلي ٢٠٢١.
٢٧- ئاوات محمد امين القرداعي، المبادئ المتعلقة بالسلطة في نظام الحكم الإسلامي، دار الكتب القانونية مصر (مطابع شتات) ،٢٠١٠، ص١٩.

المراجع الإنكليزية :

1- Gellner, Ernest (1983)، Nations and Nationalism, Cornel University press.
2- Horowitz, Donald L, (1985), University of California Press.
3- Krasner, StephenD, (1999), Sovereignty, Organized Hypocrisy, Princeton University Press.
4- Lijphart, Arend (1999), patterns of democracy, yale University press.